

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU TARAFINDAN DİSİPLİN CEZALARININ DENETİMİ

Supervision of Disciplinary Penalties by Turkish Ombudsman Institution

Dr. Enver KAŞLI*

Geliş Tarihi: 20.10.2021 | Yayına Kabul Tarihi: 03.12.2021

Öz

Disiplin cezaları, mevzuatla belirlenmiş kuralların ihlal edilmesi durumunda oluşan disiplin suçuna karşı idare tarafından memurlara yönelik olarak uygulanan yaptırımları ifade etmektedir. Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibarıyla bireysel idari işlemdir. İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından hukuka uygunluğun bir arada bulunması gerekmektedir. Kamu yönetiminde etkinliği sağlamanın önemli bir aşamasını "denetim" oluşturmaktadır. Denetimin amacı, hukuka aykırı durumları önleyerek daha iyi yönetimi sağlamaktır. Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının Kamu Denetçiliği Kurumu(KDK) tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin hukukuna ilişkin mevzuatta yeterli kadar düzenleme olmadığı dikkate alındığında KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikayetler denetlenirken yargı kararlarına uyumlu idareye yön gösterici olabilecek birçok değerlendirme yapılmaktadır. Bu çalışmada KDK kararlarındaki değerlendirmeler; disiplin oluşturması, açılması, soruşturmacı yetkileri, savunma hakkı, disiplin soruşturma raporu, disiplin cezası veril-

Abstract

Disciplinary penalties refer to the sanctions imposed on state officers by the administration against the disciplinary offense that occurs in case of violation of the legal regulations. Disciplinary penalties are individual administrative actions in terms of their legal nature. In order for the disciplinary punishment which is an individual administrative act made by the administration, it is necessary to comply with the law in terms of legal authority, legal form, reason, subject and purpose. "Audit" constitutes an important stage of ensuring efficiency in public administration. The purpose of the audit is to provide better management by preventing unlawful situations. While disciplinary punishments can be audited in two ways: administrative application or judicial application, it has been possible to monitor disciplinary punishments by the Turkish Ombudsman Institution after the 2010 constitutional amendment. Considering that there is not enough regulation in the legislation on disciplinary law, many evaluations are made that can guide the administration in compliance with the judicial decisions while auditing complaints about disciplinary punishments in the decisions of the Turkish Ombudsman Institution. In this study, the evaluations of Turkish Ombudsman Institution about the filing of a disciplinary investigation, investigative powers, and the right of defense, the disciplinary investigation report, and the imposition of disciplinary punishment,

* Ankara Emniyet Müdürlüğü, kastienver@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7738-1233

mesi, zamanaşımı, idareye tavsiyeler başlıklarına uygun olarak sistematik olarak incelenerek disiplin hukukunun gelişimi açısından birçok önemli husus açıklanmıştır.

the statute of limitations, and recommendations to the administration were systematically examined and many important issues in terms of the development of disciplinary law have been explained.

Anahtar Kelimeler: Kamu Denetçiliği Kurumu, disiplin cezası, disiplinsizlik, disiplin soruşturması, disiplin hukuku, idare.

Keywords: Turkish Ombudsman Institution, disciplinary penalty, indiscipline, discipline investigation, discipline law, administration.

GİRİŞ

Disiplin oldukça geniş ve çok yönlü bir kavramdır. Kökenine bakıldığında disiplin kelimesinin Türkçeye Fransızcadan(*discipline*) girdiği görülmektedir. Bu kavrama karşılık olarak Türkçe Sözlükte “sıkı düzen, düzence, düzen bağı, zapturapt” gibi Türkçe karşılıklara yer verilse¹ de disiplin kavramı, hem gündelik dile hem hukuk diline yerleşmiştir. Disiplin, hem kamu sektöründe hem özel sektörde başarılı bir yönetimin vazgeçilmez unsurudur. Disiplinle ilgili kurallarının ihlal edilmesi durumunda ortaya disiplin suçları çıkmakta, disiplin suçlarına karşılık uygulanan yaptırımlara disiplin cezası denilmektedir. Disiplin cezası, hem kamu sektöründe hem özel sektörde ortak bir kavram olmakla birlikte bu alanda yapılan çalışmaların önemli bir kısmı kamu yönetimini ilgilendiren idare hukuku kapsamında kalmaktadır.

Çok sayıda kamu personelinin çalıştığı kamu kurumlarında, mevzuatta belirlenen görevlerin hukuka uygun olarak yerine getirilmesi için personelin yükümlülüklerine uygun davranıp yasaklardan kaçınması gerekmektedir. Disiplin suçları, memur statüsündeki kişilerin göreviyle ilgili kusurlu fiilleri olarak tarif edilmektedir.² Disiplin suçları, disiplin soruşturması, disiplin kurulları, disiplin cezaları gibi disipline ilişkin mevzuat hükümleri bir bütün olarak disiplin hukukunu oluşturmaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin hukuki düzenlemeler, Türk hukukunda dağınıktır. Disiplin hukukuna ilişkin genel hükümler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda(DMK) bulunmakla birlikte çeşitli mesleklerle ve hizmet sınıflarına yönelik birçok özel hüküm içeren mevzuat bulunmaktadır.

Disiplin hukuku, idare hukukunun içinde yer aldığından dolayı disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilir.

¹ Türk Dil Kurumu (2021). “Disiplin”, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).

² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan (2021). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları, 23. Baskı, Bursa, s.595.

mektedir.³ İdari başvuru yolunu oluşturan itiraz, disiplin cezası veren amir veya kuruldun farklı kanununun gösterdiği başka bir makama yapılmaktadır. Yargısal başvuru yoluyla denetim ise idari işlemin hukuka uygunluğu ile sınırlı olarak idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. İtiraz yoluyla yapılan denetimde hem yerindelik hem hukuka uygunluk açısından denetim yapılabilirken yargısal denetim de sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilir.

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile idari ve yargısal başvurunun yanı sıra disiplin cezalarının Kamu Denetçiliği Kurumu'na(KDK) yapılan şikayetler yoluyla denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin amirleri ve kurulları, disiplin suç ve cezaları(DMK m.124-126), zamanaşımı(DMK m.127), savunma hakkı(DMK m.130) gibi belirli temel düzenlemeler dışında disiplin soruşturmasının yapılmasına ilişkin DMK'da düzenleme olmadığı bilinen bir gerçektir.⁴ Bu çalışma ile yargısal içtihatlarla da yer verilen KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikayetler denetlenirken idareye disiplin hukuku açısından yön gösterici olabilecek değerlendirmeler sistematik olarak incelenmiş olup ilk olarak disiplin cezalarının hukuka uygunluğu, ardından disiplin cezalarının KDK tarafından denetlenmesinden bahsedilerek çalışma sonuç kısmıyla tamamlanmıştır.

1. DİSİPLİN CEZALARININ HUKUKA UYGUNLUĞU

Sözlükte disiplin "Bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu" anlamına gelmektedir.⁵ Disiplini bozan fiiller veya durumlar kanunla belirlenmektedir. Disiplin suçu olarak da ifade edilen disiplinsizlik durumları ortaya çıktığında ilgili memura yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından maddi veya manevi etkileri olan disiplin cezaları uygulanmaktadır.⁶ Dolayısıyla disiplin cezaları, önceden belirlenmiş kuralların ihlal edilmesi durumunda oluşan disiplin suçuna karşı idare tarafından memurlara yönelik olarak uygulanan yaptırımları ifade etmektedir.⁷ Meslekten ve devlet memurluğundan çıkarma hariç disiplin cezaları, anayasal güvence altına

³ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.603; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, C. 1, 9. Bası, Ankara, s. 889; Selman Sacit Boz, Abidin Kadir İnce, Gizem Elif Büyüknldırım ve Enis Acar (2021). **Kamu Personel Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, s.444-445.

⁴ Ramazan Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 7. Baskı, Ankara, s.542.

⁵ Türk Dil Kurumu (2021). "Disiplin", **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).

⁶ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.596.

⁷ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.525.

alınmış temel hak ve hürriyetleri sınırlandırıcı olamaz. Disiplin cezaları, memurun kariyeri ve memuriyetten kaynaklanan hakları üzerinde etkilidir.⁸

Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibariyle bireysel idari işlemdir.⁹ İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları bakımından hukuka uygunluğun bir arada bulunması gerekmektedir. Yetki, herhangi bir kişi veya makama mevzuat tarafından idare adına irade açıklama yapabilme ehliyeti verilmesidir.¹⁰ Yetki; kişi, konu, yer ve zaman bakımından hukuka uygun olmalıdır. Disiplin cezalarında soruşturma açma, soruşturmacının yapabileceği işlemler, disiplin cezası verme, zamanaşımı, disiplin cezasına itirazı inceleme gibi işlemler mevzuatta yetki sınırlarına uygun olarak yapılması gerekmektedir. İdari işlemin şekil unsuru, usulü de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Şekil, idare adına açıklanacak iradenin açıklanmasına ilişkin izlenmesi gereken yollar anlamına gelmektedir. Disiplin cezaları verilirken disiplin işlemlerinin yazılı olması, hakkında soruşturma yapılan personelin savunmasının istenmesi gibi işlemler şekil bakımından hukuka uygun olmalıdır. Sebep; idari işlemin yapılmasına neden olan durum anlamına gelmektedir. Memura disiplin cezası verilmesinin sebebi, memurun disiplin suçu işlemleridir. Konu, idari işlemin ortaya çıkardığı hukuki sonuçtur. Disiplin cezalarının konusu memura disiplinsizlik nedeniyle disiplin cezası uygulanmasıdır. Bir memur hakkındaki şikayetle ilgili görevlendirilecek soruşturmacının belirlenmesinde, disiplin suçuna karşılık disiplin cezası verilmesinde, alt ceza uygulanmasında idarenin takdir hakkı bulunmaktadır. Amaç, idari işlemlerde edilmek istenen sonuçtur. Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetinin gereği gibi yürütülerek kamu yararını sağlamaktır.¹¹

Disiplin cezalarına yönelik olarak KDK'ya yapılan şikayetlerle ilgili kararlarda disiplin cezaları hakkında hukuka uygunluk bakımından yapılan incelemelerde idare mahkemeleri ve Danıştay'a benzer değerlendirmelerde bulunmaktadır. Disiplin cezalarının subjektif ve bireysel etkileri bulunan kamu hizmetinin yürütülmesi için objektif ve kamusal öneme sahip olduğu söylenmektedir. Disiplin cezaları, belli usul ve esaslara tabi olduğu vurgulanmaktadır (yetki ve şekil un-

⁸ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.596.

⁹ Gözübüyük ve Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, s.887.

¹⁰ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s. 274.

¹¹ İdari işlemin unsurları konusunda bkz. Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.273-342.

suru). Disiplin cezalarının mevzuatta belirlenen yükümlülöklere uymayan veya yasaklanan işleri yapan memurlara uygulanabileceği belirtilmektedir(sebeup unsuru). Disiplin cezalarının durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre verilebileceği belirtilmektedir(konu unsuru). Disiplin cezalarının kamu hizmetlerinin gereği gibi ifa edilmesini amacıyla alınan önlemler olduğu söylenmektedir(amaç unsuru).¹²

2. DİSİPLİN CEZALARININ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU(KDK) TARAFINDAN DENETLENMESİ

Kamu yönetiminde etkinliği sağlamasının önemli bir aşamasını “denetim” oluşturmaktadır. Denetimin amacı, hukuka aykırı durumları önleyerek daha iyi yönetimi sağlamaktır. Hali hazırda kamu yönetiminin yasama denetimi(siyasi denetim), yürütme denetimi, yargı denetimi, basının denetimi, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve kamu denetçiliği kurumu denetimi olmak üzere yedi farklı yöntemle sağlandığı belirtilmektedir.¹³ KDK denetimi, ombudsmanlık denetimi olarak da adlandırılmaktadır ve dünyada yaygınlaşan bir denetim modelidir.¹⁴

KDK'nın görevi idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. KDK idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yanı sıra idarenin tutum ve davranışlarını da denetleyebilmektedir. KDK'nın denetimi hukuka uygunlukla sınırlı olmayıp insan haklarına ve hakkaniyete uygunluk açısından da gerekli incelemeleri yapabilmektedir.¹⁵ KDK'ya yapılan şikâyetler neticesinde yapılan incelemede herhangi bir ihlal bulunamamışsa başvuru hakkında “ret” kararı, başvuran haklı bulunmuşsa “kabul” kararı verilerek ilgili idareye tavsiyede bulunmaktadır. KDK tarafından verilen tavsiye kararları idareyi, yargı kararları gibi bağlayıcı olmasa bile şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ile idarenin daha iyi işleyişine katkı sağlayabilmektedir. KDK'nın tavsiye kararlarında hukuka uygunluk yönünden

¹² KDK 2020/96893 sayılı başvuru, 20. paragraf; KDK 2018/604 sayılı başvuru, 14. paragraf; KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 10. paragraf; KDK 2018/176 sayılı başvuru, 10. paragraf.

¹³ Hasan Tahsin Fendođlu (2016). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Tarafından Denetlenmesi”, **Ombudsman Akademik**, S. 5, s.17-19; Halil Kalabalık (2019). *İdare Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, C.2, 4. Baskı, Ankara, s.407-422.

¹⁴ Abdullah Yılmaz ve Duru Şahyar Akdemir (2020). “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s.16.

¹⁵ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu m.1.

inceleme yapıldığından dolayı dava yoluna başvurmadan önce uyuşmazlıkla ilgili hukuki durumun tespitine de yardımcı olabilmektedir.¹⁶

Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 Anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının KDK tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplinsizlik nedeniyle bir devlet memuru hakkında disiplin cezası uygulanması için birçok idari sürecin tamamlanması gerekmektedir. Disiplin cezasına giden süreçte; disiplin suçunun öğrenilmesi, disiplin soruşturması açılması, disiplin soruşturması yapılması, disiplin dosyasının yetkili disiplin amiri/kurulu tarafından değerlendirilmesi, yetkili disiplin amiri/kurulu tarafından ceza verilmesi ve disiplin cezasına itiraz aşamaları bulunmaktadır. Disiplin usulü, ceza hukukundan esinlenmiş olsa bile yargısal olmayıp idari bir usuldür.¹⁷ Dolayısıyla disiplin cezaları, KDK tarafından denetlenirken bahsedilen tüm süreçler idare mahkemeleri gibi idari işlemin unsurları açısından hukuka uygunluk yönünden denetlenmektedir. Nitekim KDK'nın birçok kararında Danıştay kararlarına atıf yapılmaktadır. KDK denetiminin en güçlü özelliklerinden birisi idari davaya konu olmayacak işlemlerle ilgili inceleme yapması ve şikâyete konu olan idari işlem veya eylemin yanı sıra ileriye dönük olarak benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için idarenin işleyişine dair tavsiyelere de yer verilebilmesidir.¹⁸ Bazı kararlarda belirttiği üzere KDK, idari uyuşmazlıklarda mahkemeden önceki son duraktır. Verdiği kararlarla hem idarelere hem de vatandaşlara rehber olmaktadır. Aynı zamanda kararlarıyla, yönetimde iyi yönetim ilkelerinin¹⁹ yerleşmesine katkı sağlamaktadır.²⁰ Bu amaçla KDK kararlarında²¹ idareye disiplin hukuku açısından yön gösterici olabilecek değerlendirmeler sırayla ikaz yazıları, disiplin Soruşturmanın Açılması, disiplin Soruşturmalarında muhakkik ve müfettiş yetkileri, savunma hakkı, disiplin so-

¹⁶ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 96-97, 111.

¹⁷ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.600.

¹⁸ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s.104, 112.

¹⁹ İyi yönetim ilkeleri konusunda geniş bilgi için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu(Ombudsmanlık) (2019). İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara.

²⁰ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 23-2. paragraf; KDK 2019/5857 sayılı başvuru 19-6. paragraf.

²¹ Bu makalede yer alan tüm KDK kararlarına Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlar Bilgi Bankası üzerinden ulaşılmıştır. Atıf yapılan tüm kararlara "<https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>" adresinde yer alan arama filtreleme kısmına yıl ve başvuru numarası eklenerek ulaşılabilir.

ruşturması raporu, disiplin cezası verilmesi, zamanaşımı, disiplin cezalarının geri alınması ve silinmesi ile idareye tavsiyeler başlıkları altında ele alınacaktır.

3.1. İkaz Yazıları

Disiplin cezaları, kanunla düzenlenmektedir. Her ne kadar kanunlarda “ikaz” şeklinde bir disiplin cezası yer almasa bile idarenin işleyişinde üst memurların, astlarına görevinde daha dikkatli olmasını yazılı olarak bildirdiği “ikaz” yazılarına başvurulabilmektedir. İkaz yazıları herhangi bir kanuna dayanmasa da hiyerarşi yetkisinden kaynaklandığı söylenebilir. İkaz yazıları, disiplin cezası olmadığı ve kişinin memuriyeti üzerinde etkili olmadığı için iptal davasına konu edilmesi mümkün değildir. İkaz yazıları için disiplin soruşturması gibi hukuki bir süreç de başvurulmamaktadır. KDK idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yanı sıra idarenin tutum ve davranışlarını da denetleyebilmektedir. Dolayısıyla idari tutum ve davranışlar kapsamında değerlendirilebilecek ikaz yazıları, doğrudan dava konusu olmasa bile KDK tarafından denetlenebilmektedir.²²

İkaz yazıları, uygulamada disiplin soruşturması açılmasından önce uyarı amaçlı olarak düzenlenmektedir. İkaz yazıları, disiplinsizlik olarak değerlendirilebilecek bazı durumlarda disiplin soruşturması açma işlemine alternatif olarak uyarı için de düzenlenebilmektedir. Amirin emrindeki memura görevlerini hatırlatması, işlerin daha dikkatli ve düzenli yürütülmesi gerektiğini belirtmesi ve hatalı işlerin bir daha yapılmaması amacıyla ikaz yazılarına başvurulması hukuka uygundur. Bununla birlikte ikaz yazılarının ceza aracı olarak kullanılmaması ve amirin kişisel değerlendirmelerinden ibaret olmaması gerekmektedir.²³ Doğrudan hizmetin sevk ve idaresiyle olmadığı açık olan haksız ikaz yazılarının geri alınması tavsiyesinde bulunulmuştur.²⁴

3.2. Disiplin Soruşturmasının Açılması

Disiplin cezası verilmeden önce disiplin soruşturması açılması zorunludur.²⁵ Disiplin soruşturması, disiplin suçu işlediği iddia edilen memur hakkında tarafsız bir soruşturmacı tarafından böyle bir fiilin işlenip işlenmediğinin açıkça

²² Onur Kaplan (2020). “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi”, **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 112.

²³ KDK 2017/1645 sayılı başvuru, 12. paragraf.

²⁴ KDK 2017/1645 sayılı başvuru, 13. paragraf.

²⁵ Ali D. Ulusoy (2021). **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayın Yayınları, 4. Baskı, Ankara, s.599.

ortaya konulması için yapılan araştırma sürecidir. Disiplin soruşturma sürecinin ilk aşaması disiplin suçunu işlediği iddia edilen memur hakkında disiplin soruşturması açılmasıdır. Disiplin soruşturmasının açılmasıyla başlayan ve disiplin cezasının memura tebliğiyle sona eren süreci disiplin usulü olarak tanımlamaktadır.²⁶ Disiplin soruşturması, disiplin amirinin yazılı emri olup bu emirde soruşturulması istenen disiplinsizlik olduğu iddia edilen fiil ve fail hakkında bilgiler bulunmaktadır.

Disipline aykırı fiilin işlendiği veya böyle bir halin ortaya çıktığı öğrenildiğinde yetkili disiplin amiri tarafından disiplin soruşturmasına başlanması gerekmektedir.²⁷ Soruşturmaya yetkili amir, soruşturma kararı verirken takdir yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.²⁸ Disiplinsizlik işlediği iddia edilen memur hakkında disiplin soruşturması bizzat disiplin amiri tarafından yapılmıyorsa soruşturma emri verilerek, soruşturmacı görevlendirilmesiyle disiplin soruşturması açılarak soruşturma aşamasına geçilmektedir.²⁹ Bir memur hakkında disiplin soruşturması açmaya yetkili disiplin amirleri mevzuatla düzenlenmiştir. Bu yetkilerin, mevzuatta belirlenen makamlar tarafından kullanılması gerekmektedir. Mevzuatta yetki verilmeyen makamlar, disiplin amiri makamlardan üst makam bile olsa açılan disiplin soruşturması hukuka aykırıdır.³⁰

Disiplin soruşturması yapılırken disiplinsizlik oluşturan fiille ilgili tüm failer hakkında eşit davranılması gerekmektedir. Disiplinsizlik işleyen bazı failer hakkında disiplin soruşturması yapılırken diğerleri hakkında soruşturma yapılmaması durumunda objektiflik ve tarafsızlık ilkelerine aykırı davranıldığı için verilen disiplin cezaları sakatlanacaktır.³¹ Ayrıca disiplin soruşturması esnasında ortaya yeni disiplinsizliklerin çıkması halinde soruşturmayı yürüten muhakkik veya müfettişler, yetkili disiplin amirini bilgilendirerek daha önceden açılmış disiplin soruşturmasına eklenmesi için disiplin soruşturması başlatan makamdan

²⁶ Gözler ve Kaplan (2006). İdare Hukuku Dersleri, s.600.

²⁷ KDK 2019/21047 sayılı başvuru, 23. paragraf.

²⁸ Boz ve diğerleri (2021). **Kamu Personel Hukuku**, s.435

²⁹ KDK 2019/17850 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁰ KDK 2017/15140 sayılı başvuru, 14 ve 15. paragraf.

³¹ KDK 2019/8908 sayılı başvuru, 20. paragraf.

ek onay alması gerekmektedir.³² Disiplin soruşturması açılırken soruşturma onayında yer verilmeyen bir olayla ilgili disiplin cezası verilmesi hukuka aykırıdır.³³

Disiplin cezalarının amacı kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında disiplin soruşturması açılırken disiplinsizlik olarak iddia edilen durumun kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacına uyumlu olması gerekmektedir. Hukuka aykırı şekilde disiplin soruşturması açılması mobbing olarak değerlendirilebilmektedir. Kasıtlı, sürekli ve sistemli olarak geçici görevlendirme, unvanın gerektirdiği görevleri vermeme, atama, disiplin soruşturması açılması gibi fiiller mobbinge neden olabileceği değerlendirilmektedir.³⁴

Disiplin soruşturması açılması için disiplinsizlikten zarar gören üçüncü kişiler de KDK'ya başvurabilmektedir. Bir kararda zarar gören kişinin başvurusu üzerine disiplinsizlik iddiasıyla ilgili açıklığa kavuşturulması gereken hususların bulunduğu değerlendirildiğinden dolayı ilgili memurlar hakkında mevzuata uygun olarak disiplin soruşturması yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁵ Ancak disiplin soruşturması tamamlandıktan ve ceza kesinleştikten sonra, idarelerin yeni deliller ortaya çıkmaksızın yeniden soruşturma açması mümkün bulunmamaktadır.³⁶

3.3. Disiplin Soruşturmalarında Muhakkik ve Müfettiş Yetkileri

Disiplin soruşturması yürütülürken soruşturmacı atanması bir zorunluluk olmayıp yetkili disiplin amiri bizzat disiplin soruşturmasını yürütebilir.³⁷ Disiplin soruşturmaları, bizzat disiplin amiri tarafından yapılmıyorsa disiplin amirinin yazılı olarak görevlendirdiği soruşturmacılar tarafından yürütülmektedir. Disiplin soruşturması açılırken disiplinsizlik iddiasıyla ilgili gerekli araştırmaları yapmak üzere muhakkik veya müfettiş olarak soruşturmacı personel görevlen-

³² KDK 2018/13992 sayılı başvuru 27. paragraf.

³³ KDK 2020/64846 sayılı başvuru, 12. paragraf; KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁴ KDK 2020/6294 sayılı başvuru, 15. paragraf.

³⁵ KDK 2020/3794 sayılı başvuru 22. paragraf.

³⁶ KDK 2019/11038 sayılı başvuru 13, 14 ve 15. paragraf.

³⁷ Boz ve diğerleri (2021). **Kamu Personel Hukuku**, s.436. Disiplin soruşturmalarının görevlendirilen muhakkik ya da tefettiş, denetim ve soruşturma yapmakla görevli memurlar eliyle yapılacağı belirtilmektedir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.28.

dirilmektedir.³⁸ Soruşturma yapmaya yetkili kişiye ilişkin bilgilere soruşturma olurunda yer verilmektedir. Disiplin soruşturmacıları görevlendirilirken; olayla ilgisinin bulunmamasına, soruşturma konusu fiilden zarar veya fayda görmemesi, soruşturmanın taraflarından etkilenmeyecek bir kişi olması, kıdem(rütbe) veya görev bakımından hakkında soruşturma yapılan personel ile aynı seviyede veya üst düzeyde bulunması gerekmektedir.³⁹ Soruşturmacılar tarafından disiplinsizlikle ilgili deliller toplanmakta, hakkında soruşturma yapılan personelden savunma alınmakta ve soruşturma kapsamında yapılan tüm işlemler “soruşturma raporu” adlı belgeyle yetkili disiplin amiri veya kuruluna sunulmaktadır.

Disiplin soruşturmasında olayın şüpheyeye yer vermeyecek şekilde somut delillerle ortaya konulması gerekmektedir.⁴⁰ Disiplin soruşturması, “delile” göre ilerlediği için disiplin soruşturmacısının delil elde edebilmesi için bazı yetkilere ihtiyacı bulunmaktadır. DMK’da disiplin amirleri ve kurulları, disiplin suç ve cezaları(DMK m.124-126), zamanaşımı(DMK m.127), savunma hakkı(DMK m.130) gibi belirli temel düzenlemeler mevcut olsa da disiplin soruşturmasının yapılmasına ilişkin DMK’da düzenleme olmadığı bilinen bir gerçektir.⁴¹ Disiplin soruşturmacılarının yetkilerine ilişkin özel hükümlerde tanık dinleme, keşif yapma ve bilirkişiye başvurma gibi bazı yetkilerden bahsedilmektedir.⁴² KDK tarafından yapılan değerlendirmelere göre disiplin soruşturmalarının tarafsız bir şekilde hukukun genel ilkelerine uygun olarak olayı incelemek, memurun lehine ve aleyhine tüm delilleri toplamak, konuyla ilgili kişilerin ifadelerinin ve memurun savunmasının alınarak yapılması gerekmektedir.⁴³ Disiplin soruşturmalarında olayla ilgili maddi gerçeğin ortaya çıkarılması hedeflendiğinden dolayı soruşturmacıların soruşturma konusuyla sınırlı olmak üzere evrak inceleme, ilgililerden bilgi ve belge istemeye, tanık dinlemeye, olay mahallinde keşif yapmaya, hakkında soruşturma yapılan memurun ifadesini almaya yetkili olduğu belirtil-

³⁸ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 15. paragraf.

³⁹ KDK 2020/98705 sayılı başvuru 19. paragraf.

⁴⁰ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 15. paragraf.

⁴¹ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.542; Devlet memurları hakkında yapılacak disiplin soruşturmalarıyla ilgili 29 Nisan 2021 tarih 3935 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinde hükümler mevcuttur.

⁴² Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu m.7; Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnenin Kabul Edilmesine Dair Kanun, m.14; Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği m.14.

⁴³ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 14. paragraf; KDK 2018/11110 sayılı başvuru 11. paragraf; KDK 2020/67944 sayılı başvuru 18-1. paragraf.

mektedir.⁴⁴ Disiplin soruşturmasını yürüten muhakkikler ve müfettişlerin, zamanlaşımına ilişkin düzenlemeleri dikkate alması gerekmektedir.⁴⁵

Bir fiil hakkında disiplin soruşturmasının yanı sıra ceza soruşturması da yapılabilmektedir. Konuyla ilgili olarak “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahküm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz” (DMK m.131) hükmüne göre disiplin soruşturması ve ceza soruşturmasının birbirinden bağımsızlığı benimsenmiştir.⁴⁶ Disiplin soruşturması kapsamında olayla ilgili tespit yapılırken yargı organlarınca yapılan soruşturma veya kovuşturma kapsamındaki tespitlerin dikkate alınması gerekmektedir.⁴⁷

3.4. Savunma Hakkı

Disiplin soruşturmasında memurun savunma hakkı anayasal güvence altındadır.⁴⁸ Hakkında disiplin soruşturması yapılan memura savunma hakkı verilmesi hukuka bağlı idarenin özelliklerinden ve adil yargılanma ilkesinin unsurlarındandır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun m.130’a göre devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınmış, savunma vermesi için memura 7 günden az olmamak üzere süre verilmesi zorunlu kılınmıştır.⁴⁹ Savunmanın disiplin soruşturmasının başı yerine belirli süre geçip soruşturma olgunlaşınca tebliğ edilmesi daha uygun olacaktır.⁵⁰

Hakkında disiplin soruşturması yapılan personel soruşturmacı önünde kendini savunması “ifade”, yetkili disiplin amiri veya kurulu önünde kendini savunması “savunma” olarak kabul edilmektedir.⁵¹ Memurun ifadesi, şüphesiz ki

⁴⁴ KDK 2018/13992 sayılı başvuru 30. paragraf; KDK 2020/1593 sayılı başvuru 13. paragraf; KDK 2018/11110 sayılı başvuru 12. paragraf; KDK 2019/19411 sayılı başvuru, 12. paragraf; KDK 2020/3794 sayılı başvuru 20. paragraf. Keşif yapma ve yaptırma, yemin tamik ve bilirkişi dinleme yetkisinin Yüksek Disiplin Kurulunda olduğu belirtilmektedir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.21/4.

⁴⁵ KDK 2020/4492 sayılı başvuru 12. paragraf.

⁴⁶ Ceza mahkemesi ve diğer adli kararların disiplin cezalarına etkisi konusunda bkz. Enver Kaşlı (2020). **Polis Disiplin Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, s.213-218.

⁴⁷ KDK 2020/20411 sayılı başvuru 9. paragraf.

⁴⁸ Anayasa m.129.

⁴⁹ KDK 2019/19637 sayılı başvuru, 11. paragraf.

⁵⁰ KDK 2019/21047 sayılı başvuru, 26. paragraf.

⁵¹ Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.30.

kendini savunmanın önemli bir aracıdır. Disiplin soruşturmasını yürüten soruşturmacılar, memura kanunda belirtilen sürelerle uygun olarak ifade hazırlama imkanı tanınmalı ve memurun kendi lehine olan delilleri toplamalıdır. Savunma hakkının etkin olarak kullanılabilmesi için yöneltilen disiplin suçlaması bütün yönleriyle memura bildirilmelidir. Memur hakkındaki disiplinsizlik iddiası, bu iddianın dayandığı deliller, disiplin suçunun hukuki nitelendirmesi ve önerilen disiplin cezasının bildirilmesi gerekmektedir.⁵² Memurun savunması alındıktan sonra soruşturma devam ederken yeni bilgi ve belgeler ortaya çıkması halinde bu gelişmelere yönelik olarak da memurun savunma yapmasına imkan verilmelidir.⁵³ Savunma yapmadan önce memurun disiplin suçu oluşturan fiilleri açıkça ortaya konulmalıdır. Memura savunma imkanı disiplin soruşturması tamamlandıktan sonra ve disiplin cezası verilmeden önceki aşamada da yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından verilmelidir. Memura son savunma hakkı tanınmadan sadece disiplin soruşturması esnasında alınan ifadesi savunma olarak değerlendirilerek ceza verilmesi durumunda savunma hakkı kısıtlanmış olmaktadır.⁵⁴ Hakkında disiplin soruşturması yapılan personelin soruşturmacıya verdiği ifadeyi savunma yerine ifade olarak değerlendirerek savunma hakkının soruşturmacı tarafından soruşturma raporunun sunulmasından sonra yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından öngörülen disiplin cezasının hangisi olduğunun açıkça belirtilmesi suretiyle alınması gerektiğini de ifade etmektedir.⁵⁵ Savunma süresiyle ilgili kanunda asgari olarak yedi gün süre tanınmış olup savunma için üst süre sınırı belirtilmemiştir. Savunma süresi, disiplinsizlik düzeyine bağlı olarak makul bir süre verilebilir.⁵⁶

3.5. Disiplin Soruşturması Raporu

Disiplin soruşturmasına gizlilik ilkesi hakimdir.⁵⁷ Disiplin soruşturmacıları, memur hakkındaki disiplinsizlik iddialarıyla ilgili araştırmalarını tamamladıktan sonra yaptıkları işlemlerle ilgili olarak “disiplin soruşturması raporu” adındaki belgeyi hazırlayarak yetkili disiplin amiri veya kuruluna resmi yazı ile

⁵² KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 13-4. paragraf.

⁵³ KDK 2019/19637 sayılı başvuru, 11. paragraf.

⁵⁴ KDK 2019/19637 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁵⁵ KDK 2018/11110 sayılı başvuru, 30. paragraf.

⁵⁶ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Derstleri, s.547.

⁵⁷ Ender Ethem Atay (2021). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara, s.866.

sunmaktadır. Disiplin soruşturma raporunun, ceza muhakemesi hukukundaki iddianameye benzediğini söylemek mümkündür. Disiplin soruşturma raporunda; disiplinsizlik oluşturan fiilin yasal unsurları açık ve ayrıntılı bir şekilde açıklanmalıdır, hakkında disiplin soruşturması yapılan memurun ifadesi, disiplin soruşturmasında mağdur, tanık, ihbarcı gibi kişilerin ifadeleri ile soruşturma esnasında toplanan deliller bulunmalıdır. Raporda hakkında disiplin soruşturması yapılan memurun lehine ve aleyhine olan delillerin disiplin suçu açısından ayrı ayrı tartışılması, soruşturulan olaya uygulanacak hukuk kurallarının belirlenmesi, memurun cezalandırılmasının gerekli olup olmadığı hususunun irdelenmesi ve disiplinsizliğin şüpheye yer vermeyecek şekilde saptanması gerekmektedir. Disiplin soruşturma raporu bütün soruşturma konularını kapsayacak şekilde doğru ve eksiksiz hazırlanmalı, raporun bölümleri arasında herhangi bir çelişki olmamalıdır.⁵⁸

Soruşturmacılar, cezalandırmaya ilişkin değerlendirmelerinde zamanaşımına ilişkin düzenlemelerle ilgili değerlendirmelerine de soruşturma raporunda yer vermelidir. Hem soruşturma hem ceza zamanaşımı süreleri, idare açısından cezalandırma yetkisini sınırlandıran sürelerdir. Dolayısıyla soruşturma raporunda disiplinsizlik oluşturan fiilin gerçekleştiği ve aynı fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihlerin mümkün olduğu kadar yıl, ay ve gün olarak tam tarihinin belirtilmesine özellikle dikkat edilmelidir. Dolayısıyla disiplin soruşturması raporlarında fiilin gerçekleşme ve öğrenilme tarihlerinin hukuki olarak açıkça yazması gerekmektedir.⁵⁹

Soruşturma raporlarında netice olarak hakkında disiplin soruşturması yapılan personel tarafından disiplinsizlik işlendiği veya işlenmediği iddiası dosyada yer verilen delillere sübut bulduğu veya bulmadığı değerlendirilmektedir. Disiplin hukuku ve ceza muhakemesi hukuku farklı kural ve ilkelere tabi olmakla birlikte disiplin hukukunda, ceza muhakemesinde geçerli olan “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi disiplin soruşturmasında da geçerli sayılmakta⁶⁰ ve olayın şüpheye yer vermeyecek şekilde somut delillerle ortaya konulması gerekmektedir.⁶¹

⁵⁸ KDK 2020/3794 sayılı başvuru, 20. paragraf; KDK 2020/1593 sayılı başvuru, 14. paragraf; KDK 2018/13992 sayılı başvuru, 31. paragraf; 2020/71380 sayılı başvuru, 9. paragraf; KDK 2019/17074 sayılı başvuru, 9. paragraf; KDK 2019/11038 sayılı başvuru, 11. paragraf.

⁵⁹ KDK 2018/7957 sayılı başvuru, 10. paragraf.

⁶⁰ KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 20. paragraf.

⁶¹ KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 10. paragraf.

Bu ilkeye göre disiplin cezası verilebilmesi için disiplin soruşturma kapsamında alınan ifadeler, tanık beyanları, kamera kayıtları gibi toplanan tüm delillerle fiilin işlendiğinin sabit olduğunun şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulması esastır.⁶² Başka bir ifadeyle “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi disiplinsizlik oluşturan fiilin işlendiğine yönelik tüm şüpheleri yenebilecek düzeyde ispatlanamaması veya hukuken geçerli olarak kabul edilmeyecek deliller dışında başka delil olmaması halinde disiplin cezası verilemeyeceği anlamında yorumlanmaktadır.⁶³

Disiplin soruşturma raporunda yer verilen delillerin ispata faydalı olması gerekmektedir. Bu deliller; hukuka uygun ve ispata faydalı olması koşuluyla disiplin soruşturması veya ceza soruşturması esnasında toplanmış olabilir. Olayın soruşturmasına faydalı olmayacağı bilinen bir delilin toplanmaması hukuka aykırı değildir.⁶⁴ Ayrıca olayın niteliğine göre karşılıklı taraf beyanları ispat için yeterli olmayabilir.⁶⁵ Ceza soruşturması ve disiplin soruşturması birbirinden bağımsız ilerleyen süreçler olsa bile ceza soruşturmasına konu maddi olayların disiplin hukuku hükümlerine uygun olarak idare tarafından disiplin soruşturması açısından değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda ulaşılabilecek kanaate göre işlem tesis edilmesi mümkündür.⁶⁶

3.6. Disiplin Cezası Verilmesi

Disiplin cezaları disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından verilmektedir.⁶⁷ Disiplinsizlik iddiasıyla ilgili disiplin soruşturması tamamlandıktan sonra yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından hakkında disiplin soruşturması yapılan personel hakkında disiplin cezası verilip verilmeyeceğinin değerlendirileceği aşamaya geçilmektedir. Disiplin cezaları verilirken, ceza hukukundan esinlenerek yargı kararlarıyla geliştirilen ilkeler bulunmaktadır.⁶⁸ Disiplin cezaları alanında kanunilik ilkesi, bir disiplin suçunun bir kez cezalandırılması,⁶⁹ ölçülülük ilkesi, şüpheden yararlanma ilkesi, daha hafif ceza verilebilmesi, disiplin cezasına

⁶² KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 20. paragraf.

⁶³ KDK 2019/8908 sayılı başvuru, 14. paragraf; 2019/1035 sayılı başvuru, 16. paragraf.

⁶⁴ KDK 2019/22782 sayılı başvuru, 10-2. paragraf.

⁶⁵ KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁶⁶ KDK 2020/98997 sayılı başvuru, 15. paragraf; KDK 2020/20411 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁶⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.596.

⁶⁸ Gözler ve Kaplan (2006). **İdare Hukuku Dersleri**, s.596.

⁶⁹ Atay (2021). **İdare Hukuku**, s.866.

karşı başvuru yollarının gösterilmesi, sendika temsilcisinin disiplin kurulunda bulunması gibi ilkeler geçerlidir.⁷⁰ Yetkili disiplin amiri veya kurulu, disiplin soruşturması raporunda disiplinsizliğin sübut bulunduğunun belirtilmesi halinde kanuna uygun olarak disiplin cezası veya disiplinsizliğin sübut bulmadığı belirtilmesi halinde disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar verilebilmektedir. Bununla birlikte yetkili disiplin amiri kurulu, takdir yetkisi çerçevesinde soruşturma raporu ile bağlı olmaksızın gerekçelerini açıklamak şartıyla disiplin cezası vermeyebilmektedir.⁷¹

Disiplinsizlik iddiası ile ceza vermeye dayanak kanun maddesinin tipiklik ilkesine uygun olarak örtüşmesi disiplin hukukunun bir gereğidir.⁷² Yine disiplin cezası verilirken disiplinsizlik ve disiplin cezası arasındaki denge gözetilmelidir. Disiplinsizliğin işleniş biçimi, ortaya çıkan zararların değerlendirilerek disiplin cezasının tarafsız ve objektif esaslara uygun şekilde uygulanması, adalet ve hakkaniyete uygun davranılması disiplin hukukunun ilkelerindedir.⁷³ Disiplin cezasının adalet ve hakkaniyete uygun olması, disiplin amirleri ve disiplin kurulları üyelerinin olayı tarafsız değerlendirmesine bağlıdır. Dolayısıyla disiplin amirleri ve disiplin kurulları üyelerinin hakkında soruşturma yapılan memurlarla arasında husumet bulunmamalı, disiplin suçundan zarar veya yarar görmemeli, soruşturmada taraf olmamalıdır.⁷⁴

Disiplin amirleri veya kurulları tarafından verilen disiplin cezalarının hukuka uygun olması için yetki konusunda sakatlık bulunmamalıdır. Disiplin cezasını vermeye yetkili amir veya kurul belirlenirken asıl ceza dikkate alınmalıdır.⁷⁵ Disiplin kurullarıyla ilgili bazı mevzuatlarda belirli bir sürede karar verilmesi gerektiğine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler hak düşürücü bir süre olmayıp düzenleyici süre olarak değerlendirilmektedir.⁷⁶

⁷⁰ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Derstleri, s.530-539; Gözübüyük ve Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, s.881-885.

⁷¹ KDK 2020/3794 sayılı başvuru, 20. Paragraf; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.596.

⁷² KDK 2020/93150 sayılı başvuru, 15-7. paragraf.

⁷³ KDK 2020/103920 sayılı başvuru, 19. paragraf; 2019/1035 sayılı başvuru, 16. paragraf; KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 14. paragraf.

⁷⁴ KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 17.p; 2019/17850 sayılı başvuru, 23-4. paragraf.

⁷⁵ KDK 2020/99774 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁷⁶ KDK 2020/70839 sayılı başvuru, 10-1. paragraf.

Disiplin cezası verilirken alt ceza uygulaması ve tekrüre ilişkin değerlendirme yapılması gerekmektedir. Disiplin cezası belirlenirken bir alt ceza verilir verilmeyeceği tartışılmalıdır. Memurun geçmiş hizmetleri ile başarı durumunu dikkate alınarak alt ceza ile cezalandırılıp cezalandırılmaması konusunda bir değerlendirme yapılması, alt ceza uygulaması uygun görülmemişse bunun gerekçesinin kararda belirtilmesi gerekmektedir.⁷⁷ Birden fazla memur hakkında disiplin soruşturması yapılmışsa disiplin kararında her bir memur hakkında alt ceza uygulanıp uygulanmayacağı konusunda ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekmektedir.⁷⁸ Alt ceza uygulamasının idarenin takdirinde olsa bile alt cezanın neden uygulanmadığını gerekçelendirilmesi gerekmektedir.⁷⁹ Tekerrürle ilgili olarak özel tekerrür (disiplin cezası verilmesine sebep olan disiplinsizliğin, aynı mahiyette ve aynı derecede cezayı gerektirir şekilde, cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekrar işlenmesi) ve genel tekerrür (aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı disiplinsizlikler nedeniyle gerçekleşen tekerrür) hali olmak üzere değerlendirme yapılması gerekmektedir.⁸⁰ Disiplin cezasına karşı memurun haklarını kullanabilmesi için bu işlemin ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilmesi gerekir.⁸¹

3.7. Zamanaşımı

Zamanaşımı süreleri, idare açısından cezalandırma yetkisini sınırlandıran kamu düzenine ilişkin süreler olup bu süreler geçirildikten sonra yapılan disiplin soruşturması esas alınarak verilen disiplin cezaları hukuka aykırıdır.⁸² Disiplin hukukunda soruşturmaya başlama ve ceza verme olmak üzere iki tür zamanaşımı bulunmaktadır.⁸³ Disiplin soruşturmasına başlanması ve disiplin cezası verilmesine ilişkin süreler geçtikten sonra disiplin soruşturması açılması ve ceza önerilmesi mümkün değildir. Disiplin soruşturmalarında disiplinsizliğin gerçekleştiği ve disiplinsizliğin işlendiğinin öğrenildiği tarihlere dikkat edilmesi gerekmektedir. Soruşturmaya başlama zamanaşımı incelenirken disiplinsizliğin öğrenildiği tarihle soruşturmacı görevlendirilmesi arasında geçen süredir. Soruşturmanın açılıp açılmayacağına veya hangi merci tarafından açılacağına ka-

⁷⁷ KDK 2018/11110 sayılı başvuru, 27. paragraf; KDK 2019/10274 sayılı başvuru, 16. paragraf.

⁷⁸ KDK 2018/11110 sayılı başvuru 29. paragraf.

⁷⁹ KDK 2020/93150 sayılı başvuru 15-6 paragraf.

⁸⁰ KDK 2020/66583 sayılı başvuru 11. Paragraf; DMK m.125.

⁸¹ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Derstleri, s.552; Boz ve diğerleri (2021). **Kamu Personel Hukuku**, s.441.

⁸² KDK 2020/98997 16.paragraf.

⁸³ DMK m.127.

rar verilmesi için yapılan yazışmalar ve ön incelemeler de bu süreye dahildir.⁸⁴ Zamaşımı sürelerinin geçirilmesi hizmetin kötü işlemeden dolayı idarenin kusuru olarak nitelendirilmektedir.⁸⁵ Ceza zamaşımı süresi geçmesine rağmen disiplin cezası verilmesi durumunda memur tarafından cezanın kaldırılması talep edildiğinde idarenin, disiplin cezasını geri alması gerekmektedir.⁸⁶

Mahkemeler tarafından disiplin cezalarının iptal edilmesi durumunda kararda belirtilen gerekçeler doğrultusunda yeni disiplin cezası verilebilmektedir. Disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda zamaşımının kesileceği ifade edilmektedir.⁸⁷ İptal gerekçesine bağlı olarak idare, ilgiliden yeniden savunma alarak disiplin cezası verebilmektedir.⁸⁸ Zamaşımı süreleri incelenirken ilk disiplin işlemi göz önünde alınmaktadır. İptal davası kararlarının gerekçesinde idareye yeni bir disiplin işlemi tesis etme yetkisi tanınması halinde, makul bir sürede yeni bir disiplin işlemi tesis edilmesi halinde zamaşımı hükümleri dikkate alınmamaktadır.⁸⁹

3.8. Disiplin Cezalarının Geri Alınması ve Silinmesi

Disiplin cezaları; sicilden silinme, geri alma, mahkemenin iptal kararı veya af yoluyla ortadan kalkabilmektedir.⁹⁰ Disiplin cezalarının geri alınması, öğretide tartışılmakla birlikte disiplin cezalarının, Danıştay uygulamasına göre idare tarafından resen geri alınmayacağı kabul edilmektedir. Danıştay'ın bu tutumunun aksine hukuka aykırılığı tespit edilen disiplin cezasının idarece geri alınmasında hukuki bir engelin olmadığı değerlendirilmektedir.⁹¹ Eğer idare, bir memura verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu tespit ederse, hukuka aykırı olan bu işlemi süreye bağlı olmadan geri alabilir. Disiplin cezasının kesin olmasının yapılan işlemin geri alınmasına da engel olmayacağı değerlendirilmektedir.⁹²

⁸⁴ KDK 2929/51876 sayılı başvuru 12. paragraf; KDK 2018/13992 sayılı başvuru 19. paragraf; 2020/71380 sayılı başvuru, 11. paragraf; KDK 2020/67944 sayılı başvuru 13. paragraf.

⁸⁵ KDK 2020/71380 sayılı başvuru, 12. paragraf.

⁸⁶ KDK 2019/8365 sayılı başvuru, 13. paragraf.

⁸⁷ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.552.

⁸⁸ KDK 2019/10733 sayılı başvuru 10. paragraf.

⁸⁹ KDK 2020/3504 sayılı başvuru 10. paragraf.

⁹⁰ Çağlayan (2019). İdare Hukuku Dersleri, s.559-561.

⁹¹ KDK 2019/9733 sayılı başvuru 22. paragraf.

⁹² KDK 2019/8892 sayılı başvuru 13. paragraf. Bununla birlikte kesinleşmiş disiplin cezalarının kanuni düzenleme ile yargı kararları dışındaki durumlarda geri alınmayacağı yönetmelik düzeyinde benimsenmiştir bkz. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği m.34.

Disiplin cezaları, kanunda belirtilen süreler sonunda memurun davranışları dikkate alınarak yetkili amir tarafından sicilinden silinebilmektedir. Disiplin cezalarının silinmesiyle ilgili mevzuat hükmü gereğince memurun atamaya yetkili amire başvurması durumunda ilgili disiplin cezasının ilgili memurun kanundaki süreler içindeki davranışları da dikkate alınmak suretiyle verilen disiplin cezalarının silinebileceği hususu düzenlenmiştir.⁹³ Kanundaki süreler geçmeden ve bu süreler içinde davranışlarında olumlu yönde herhangi bir düzelmeye olmayan kişi hakkında disiplin cezası silinmemektedir.⁹⁴

3.9. İdareye Tavsiyeler

KDK tarafından disiplin işlemleri denetlenirken en önemli hususlardan birisi de yargı yolundan farklı olarak ileriye dönük benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için verdiği kararlarla idareye rehber olacak şekilde idarenin işleyişine dair tavsiyelere yer verilebilmesidir.⁹⁵ Aynı zamanda kararlarıyla, yönetimde iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlamaktadır.⁹⁶ Mesela bir başvuruya ilgili olarak başvuranın yemekhane hizmetlerinden merkez teşkilatı personeli gibi yararlandırılmaya devam ettirilmesi, ayrıca muvafakati olmadan maaşından kesilen miktarın başvurana iadesi tavsiye edilmiştir.⁹⁷ Başka bir kararda ise rutin sınavlardan farklı bir sistemin uygulandığı sınava ilişkin resmi talimatların ve işleyişin yazılı olarak ilanı ve ilgililere tebliği hem hukuk devleti ilkesinin hem iyi yönetim ilkelerinin gereği olduğu vurgulanmıştır.⁹⁸ Yine disiplin cezalarının öğrenci sicilinde süresiz olarak kalması ve nasıl silineceğine ilişkin belirsizlik olması hususlarının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonucuna varıldığı belirtilerek öğrenci disiplin cezalarına ilişkin sicillerin tutulması ve belli koşullar çerçevesinde silinebilmesi için açık ve net düzenlemeler yapılması hususunda tavsiyede bulunulmuştur.⁹⁹

⁹³ KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 15. Paragraf; DMK m.133.

⁹⁴ KDK 2018/11355 sayılı başvuru, 18. paragraf.

⁹⁵ Onur Kaplan (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi Ve Etkisi", **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, s. 104, 112

⁹⁶ KDK 2019/17850 sayılı başvuru 23-2. paragraf; KDK 2019/5857 sayılı başvuru 19.6. paragraf.

⁹⁷ KDK 2018/13992 sayılı başvuru.

⁹⁸ KDK 2018/176 18 sayılı başvuru.

⁹⁹ KDK 2019/16150 sayılı başvuru 21-3. paragraf.

SONUÇ

Disiplini bozan fiiller veya durumlar kanunla belirlenmektedir. Disiplin suçu olarak da ifade edilen disiplinsizlik durumları ortaya çıktığında ilgili memura yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından maddi veya manevi etkileri olan disiplin cezaları uygulanmaktadır. Disiplin cezaları, hukuki niteliği itibariyle bireysel idari işlemdir. İdarenin yaptığı bireysel idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının hukuka uygun olması için yetki, şekil, sebep, konu ve amaç bakımından hukuka uygunluğunun bir arada bulunması gerekmektedir. Disiplin suçları, disiplin soruşturması, disiplin kurulları, disiplin cezaları gibi disipline ilişkin mevzuat hükümleri bir bütün olarak disiplin hukukunu oluşturmaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin hukuki düzenlemeler, Türk hukukunda dağınmış olduğu gibi özellikle disiplin soruşturmasına ilişkin düzenlemelerin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Disiplin cezaları, idari başvuru veya yargısal başvuru olmak üzere iki yolla denetlenebilirken 2010 anayasa değişikliği sonrasında disiplin cezalarının KDK tarafından da denetlenmesi mümkün olmuştur. Disiplin hukukuna ilişkin mevzuatta yeteri kadar düzenleme olmadığı dikkate alındığında KDK kararlarında disiplin cezalarına ilişkin şikayetler denetlenirken yargı kararlarına uyumlu idareye yön gösterici olabilecek birçok değerlendirme yapılmaktadır. KDK'nın görevi idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. KDK, idari dava veya konu olmayacak işlemlerle ilgili inceleme yapması ve şikâyetle konu olan idari işlem veya eylemin yanı sıra ileriye dönük olarak benzer uyuşmazlıkların yaşanmaması için idarenin işleyişine dair tavsiyelere de yer verebildiği için idarenin işleyişi açısından çok önem taşımaktadır. Sonuç olarak KDK kararlarındaki değerlendirmeler sistematik olarak incelendiğinde disiplin soruşturması açılması, soruşturmacı yetkileri, savunma hakkı, disiplin soruşturma raporu, disiplin cezası verilmesi, zamanaşımı, idareye tavsiyeler konularında uygulamada yaşanabilecek birçok tereddüt ile ilgili adalet ve hakkaniyete uygun değerlendirmeler yapılarak idareye rehberlik yapıldığı kanaatine varılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ATAY Ender Ethem (2021). İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 7. Bası, Ankara.
- BOZ Selman Sacit, Abidin Kadir İnce, Gizem Elif Büyükyıldırım ve Enis Acar (2021). **Kamu Personel Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÇAĞLAYAN Ramazan (2019). İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, 7. Baskı, Ankara.
- GÖZLER Kemal ve Gürsel Kaplan (2021). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, 23. Baskı, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ve Turgut Tan (2013). İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Cilt 1, 9. Bası, Ankara.
- KALABALIK Halil (2019). İdare Hukuku Dersleri Cilt II, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU(OMBUDSMANLIK) (2019). İyi Yönetim İlkeleri Rehberi, Kamu Denetçiliği Kurumu Yayını, Ankara.
- KAPLAN Onur (2020). “Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Verilen Tavsiye Kararlarının Hukuki İşlevi ve Etkisi”, **Ombudsman Akademik**, Sayı 13, ss. 93-119.
- KAŞLI Enver (2020). **Polis Disiplin Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- TÜRK DİL KURUMU (2021), “Disiplin”, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi 10.09.2021).
- ULUSOY Ali D. (2021). **Yeni Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayın Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- YILMAZ Abdullah ve Duru ŞAHYAR AKDEMİR (2020). “Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliğinin Kurum Kararları Üzerinden İncelenmesi”, **Ombudsman Akademik**, Sayı: 13, ss. 15-55.